

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Petra Příhody v právní věci žalobce **E. s. r. o.,** zastoupeného advokátkou JUDr. Zdeňkou Doležílkovou se sídlem Plzeňská 359/466, 724 00 Ostrava, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2002, č. j. 580/149/008/A-20/2002,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava (dále jen „ČIŽP“) ze dne 25. 1. 2002, č. j. 9/OH/0404/02/Hol. Citovaným rozhodnutím ČIŽP žalobci uložila pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení ustanovení § 28 odst. 1 písm. a), c), § 39 odst. 1 písm. d) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, kterého se dopustil tím, že dne 4. 12. 2001 neumožnil zástupcům ČIŽP vstup na stavbu „Rekultivace území bývalého odvalu D. J. Š. v O“, čímž zabránil odebrat vzorky produktu firmy G. – U., a.s. (stabilizátu) a znemožnil rovněž provést fotodokumentaci.

Žalobce namítá, že žalovaný nepřezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v celém rozsahu, protože dostatečně nereagoval na všechny vznesené námitky a procesní návrhy a nedoplnil řízení tak, aby byl spolehlivě zjištěn skutkový i právní stav. V tom spatřuje rozpor s ustanoveními § 32 odst. 1, § 34 odst. 4, § 46 a § 59 odst. 1 správního řádu.

Žalobce tvrdí, že se porušení zákona o odpadech dopustit nemohl, neboť ČIŽP provedla nesprávnou kvalifikaci předmětné skutkové podstaty. Dále namítá, že není zřejmé, jakými úvahami se ČIŽP řídila při hodnocení důkazů a při uložení sankce. Obě citovaná rozhodnutí se údajně nedostatečně vypořádala se skutkovými a právními námitkami žalobce, obsaženými ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení a ve vyjádření k odvolacímu řízení. Žalobce poukazuje na skutečnost, že mohl porušit pouze ustanovení § 7 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, nikoliv však § 28 odst. 1 písm. a), c) téhož zákona, které v sankčním § 39 odst. 1 písm. d) slouží jako odvolávka na oprávnění inspektorů a jiných kontrolních pracovníků. Inspektorům ČIŽP prý nebylo zcela znemožněno provést kontrolu, neboť jim žalobce nabídl kterýkoliv jiný termín s výjimkou 4. 12. 2001, což však neakceptovali.

Žalobce dále uvádí, že žalovaný neprovedl výslech svědka, který žalobce navrhl, přičemž nikterak neprokázal, že poskytnuté informace (vyjádření) žalobce a návrh na výslech svědka jsou nepravdivé, neúplné a zásadním způsobem neovlivní rozhodnutí.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá rovněž v tom, že k výslechu svědka Ing. L. došlo bez vyrozumění žalobce a tedy i bez možnosti mu klást otázky dle § 33 odst. 1 správního řádu. K této námitce poukazuje žalobce rovněž na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 32/99.

Žalobce rovněž zpochybňuje pojem „stabilizát“, kdy především není zřejmé, zda pro jeho hodnocení lze použít stejných kritérií jako pro odpady, což žalobce vysvětluje zejména odkazem na zahraniční odborné studie. Stanovená výše sankce dle přesvědčení žalobce porušuje ustanovení § 40 odst. 3 zákona o odpadech, neboť je podložena toliko rozbory stabilizátu získanými v jiném správním řízení a není důkaz o tom, že tyto rozbory by byly srovnatelné s rozbory stabilizátu využívanými na předmětné stavbě.

Ze všech shora uvedených důvodů žalobce navrhuje napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, z něhož je patrno, že případ byl náležitě přezkoumán a že se žalovaný náležitě vypořádal s odvolacími námitkami, a to i k výši udělené pokuty.

K námitce ohledně výslechu svědka Ing. L. bez vyrozumění žalobce žalovaný uvádí, že správní řízení je ovládáno zásadami neveřejnosti a písemnosti (§ 21 odst. 1 správního řádu). V daném případě údajně nebyl naplněn subjektivní ani objektivní předpoklad pro nařízení ústního jednání, přičemž v daném případě by ústní jednání odporovalo zásadě hospodárnosti správního řízení. Žalobní námitka, že došlo k porušení § 33 odst. 1 správního řádu, proto není důvodná, neboť možnost účastníka správního řízení klást svědkům otázky je dána jen při ústním jednání, které je však toliko fakultativním institutem a pokud v daném případě pro jeho nařízení nebyl dán zákonný důvod, nemohlo k porušení citovaného ustanovení dojít. Žalovaný tak aplikoval ustanovení § 34 odst. 2 a § 35 správního řádu, jež upravují výslech svědka obecně jako důkazní prostředek bez jakékoliv vazby na ústní jednání a na oprávnění dle § 33 odst. 1 správního řádu. Žalovaný navíc dal žalobci možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění (tedy i k protokolu o výslechu svědka), čehož žalobce také využil. Proto napadeným rozhodnutím nedošlo k porušení zákona.

Žalovaný závěrem uvádí, že se ke skutečné povaze materiálu, který byl ukládán na předmětné stavbě, nemohl vyjádřit, protože ČIŽP nebylo umožněno se k tomuto stadiu šetření dopracovat, jelikož nebyla vpuštěna na danou lokalitu. Z charakteru rekultivační stavby, na níž se ukládají odpady jako výplňové materiály v řádech desítek tisíců tun ročně, navíc vyplývá, že smysl má pouze kontrola, která zjistí reálný stav a není předem ohlášena. V opačném případě totiž hrozí překrytí a promíchání nepovolených materiálů s materiály legálními s cílem zahlazení stop. V daném případě se jedná o místo staré deponie průmyslových odpadů na bývalém hornickém odvalu, což samo o sobě ztěžuje identifikaci nových a starých navážek.

Z těchto důvodů žalovaný navrhuje žalobu zamítnout.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 4. 12. 2001 bylo mezi ČIŽP a žalobcem dohodnuto předání písemných dokladů požadovaných při předešlé kontrole, přičemž současně byli zástupci žalobce informováni o tom, že týž den bude provedena fyzická kontrola stavby a v případě potřeby budou odebrány vzorky stabilizátu pro chemickou analýzu a bude provedena fotodokumentace. Ing. V. D.(jednatel žalobce) se této fyzické kontroly odmítl zúčastnit a zakázal vstup bez jeho přítomnosti na stavbu. Protokol, který o tom sepsal zástupce ČIŽP, odmítl podepsat vedoucí stavby Ing. P. V. Žalobce následně zaslal ČIŽP stanovisko, v němž uvedl, že nebrání prošetření způsobu využití stabilizátoru, nicméně vyžaduje plnění provozního řádu stavby. ČIŽP shora citovaným rozhodnutím ze dne 25. 1. 2002 uložila žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč za porušení uvedených ustanovení zákona o odpadech.

Žalobce v odvolání proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně především uvedl (*poznámka soudu*: obdobně jako ve správní žalobě), že došlo k nesprávné kvalifikaci skutkové podstaty správního deliktu a k nezjištění skutečného stavu věci. Ke skutkovým okolnostem věci žalobce sdělil, že Ing. D. byl dne 4. 12. 2001 časově zaneprázdněn a proto nabídl provedení kontroly v jakémkoliv jiném termínu, přičemž vstup na stavbu nebyl zakázán, nýbrž bylo z bezpečnostních důvodů doporučeno provést kontrolu po předchozí dohodě.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí především uvedl, že podle ustanovení § 7 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech je oprávněná osoba povinna umožnit kontrolním orgánům přístup do objektů, prostorů a zařízení; na vyžádání předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace související s nakládáním s odpady. Právě tato povinnost, která sice nemá u sankčního ustanovení § 39 odst. 1 písm. d) cit. zákona výslovně uveden odkaz, je přesným slovním ekvivalentem skutkové podstaty deliktu podle § 28 tohoto zákona. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto odpovídal zákonu. Ke skutkovým okolnostem případu žalovaný konstatoval, že přítomnost jednatele žalobce nebyla při kontrole nezbytná, neboť na stavbě byl přítomen pracovník dozoru stavby, který mohl kontrolu umožnit. Poukaz žalobce na bezpečnostní důvody (frekventovaný provoz nákladních vozidel) rovněž nebyl důvodný, o čemž svědčí výpověď zaměstnance hygienické stanice Ing. L., který uvedl, že brána stavby byla uzavřena a po dobu cca 30 minut nebyl pozorován

žádný dopravní ruch. Žalovaný odmítl rovněž odkaz žalobce na provozní řád, jelikož se jedná o interní firemní předpis, který nemůže odporovat zákonu. K námitkám žalobce, směřujícím proti neumožnění klást otázky svědkovi Ing. L. a k neprovedení výslechu navrhovaného svědka Ing. V. (vedoucí stavby), žalovaný uvedl, že Ing. L. vypovídal toliko o situaci u vstupu do areálu stavby, kde čekal na výsledek jednání zástupce ČIŽP, a samotného jednání se neúčastnil. Výslech svědka Ing. V. by k případu nevnesl zásadně nové poznatky, které by již žalobce několikrát ve svých stanoviscích a odvolání neuplatnil. Toto svědectví by nemohlo vyvrátit skutečnost, že k předmětné kontrole na stavbě nedošlo.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ČR v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Žalobce především namítá, že ČIŽP provedla nesprávnou kvalifikaci předmětné skutkové podstaty správního deliktu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. a), c) zákona č. 125/1997 Sb. o odpadech (*poznámka soudu*: tento zákon sice byl k 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, avšak podle jeho ustanovení § 83 odst. 9 „řízení o pokutách zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů“) jsou inspektoři a pověření pracovníci ministerstva a ostatních příslušných správních úřadů oprávněni při výkonu své kontrolní činnosti vstupovat v nezbytně nutném rozsahu, popřípadě vjíždět na cizí pozemky nebo vstupovat do cizích objektů užívaných pro podnikatelskou činnost nebo provozování jiné hospodářské činnosti a dále jsou oprávněni odebírat vzorky a pořizovat fotodokumentaci. Podle ustanovení § 39 odst. 1 písm. d) stejného zákona uloží inspekce pokutu do výše 300 000 Kč právnické osobě, která „neumožní kontrolním orgánům výkon kontrolní činnosti (§ 28)“.

Z uvedeného je tedy zřejmé, že ČIŽP ve shora citovaném rozhodnutí skutkovou podstatu předmětného správního deliktu kvalifikovala správně a zcela v souladu se zákonem. Jestliže žalobce v této souvislosti tvrdí, že mohl porušit toliko ustanovení § 7 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech - nikoliv však citovaný § 28 odst. 1 písm. a), c) – dopouští se omylu. Z dikce zmíněných zákonných ustanovení je totiž bez jakýchkoliv důvodných pochybností zřejmé, že mezi těmito ustanoveními existuje toliko formulační, nikoliv však obsahový rozdíl. Jestliže ustanovení § 28 odst. 1 zákona o odpadech zakotvuje oprávnění inspektorů při kontrolní činnosti; upravuje § 7 odst. 4 písm. f) těmto oprávněním korespondující povinnosti oprávněných osob. Obě ustanovení proto upravují identický právní vztah, existující mezi kontrolním orgánem a kontrolovaným subjektem, přičemž obsahem tohoto vztahu jsou vzájemná práva a povinnosti. Jestliže za těchto okolností ČIŽP ve výroku citovaného rozhodnutí výslovně neuvedla porušení ustanovení § 7 odst. 4 písm. f), nýbrž pouze porušení § 28 odst. 1 písm. a), c) zákona o odpadech, není možno toto rozhodnutí ani následně vydané rozhodnutí žalovaného považovat za nezákonná. Tato žalobní námitka je proto nedůvodná.

K tvrzení žalobce, že provedení kontroly zcela neznemožnil, jelikož inspektorům nabídl kterýkoliv jiný termín, je nutno podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu a s ohledem na povahu rozhodované věci vycházet z toho, že skutečná kontrola má reálný smysl a význam pouze tehdy, když se minimalizuje riziko případné manipulace s prověřovanými objekty a materiály. Proto není možno akceptovat právní názor žalobce, že se porušení citovaných ustanovení zákona o odpadech nedopustil, když nabídl provedení kontroly v jiném, předem ohlášeném termínu. Takovýto postup by totiž zjevně bylo možno považovat za

postup in fraudem legis, tedy za postup odporující smyslu zákona. V daném případě je totiž z obsahu správního spisu zřejmé, že neexistoval žádný zásadní důvod, pro který by předmětná kontrola nemohla být provedena právě dne 4. 12. 2001, přičemž za tento důvod nelze pokládat časové zaneprázdnění Ing. D.

Další žalobní námitka brojí proti neprovedení výslechu svědka Ing. V. a proti tomu, že žalovaný se dostatečně nevypořádal s informacemi, poskytnutými žalobcem. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný sice skutečně výslech Ing. V. neprovedl, nicméně v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně vyložil, z jakých důvodů tento výslech nebyl nutný. Přitom zejména uvedl, že ani toto svědectví by nemohlo vyvrátit skutečnost, že k předmětné kontrole na stavbě nedošlo. Zjevně se proto nejedná o případ tzv. opomenutého důkazu, z něhož by bylo možno dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Z obdobných důvodů Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat ani tvrzení, že žalovaný neprokázal, že informace poskytnuté žalobcem jsou nepravdivé či neúplné. Jak totiž vyplývá ze shora uvedené rekapitulace, žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně a zcela v souladu s ustanoveními § 47 odst. 3 a § 59 odst. 1 správního řádu vypořádal s jednotlivými skutečnostmi, které byly podkladem rozhodnutí, a uvedl úvahy, jakými byl při rozhodování veden. Ani tato žalobní námitka proto není důvodná. Žalobce totiž blíže nekonkretizuje, se kterými jím poskytnutými informacemi se žalovaný dostatečně nevypořádal, a ve skutečnosti tak proto nezpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí, nýbrž brojí toliko proti výsledku správního řízení, což přirozeně nepožívá zákonné ochrany.

Žalobce dále uvádí, že k výslechu svědka Ing. L. došlo bez jeho vyrozumění a tedy i bez možnosti mu klást otázky dle ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu. V tomto směru žalobce odkazuje rovněž na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 32/99 (in: *Sbírka nálezů a usnesení,* sv. 18, str. 379 a násl.), z něhož především vyplývá, že čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod garantuje „postulát přítomnosti při provádění všech důkazů i na jiná než soudní řízení“.V souzené věci je však již ze shora uvedeného zřejmé, že Ing. L. vypovídal pouze k situaci u areálu stavby a neúčastnil se samotného jednání, které vyústilo v neumožnění provedení předmětné kontroly u žalobce. Z obsahu napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že výpověď jmenovaného svědka nikterak neovlivnila výsledek správního řízení prováděného žalovaným, tedy rozhodování o oprávněnosti uložené správní pokuty. Navíc ze správního spisu vyplývá, že žalobci bylo umožněno vyjádřit se k podkladům správního rozhodnutí, tedy i k protokolu o výslechu Ing. L.. Za těchto okolností proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ani tato žalobní námitka není důvodná.

Konečně k námitkám žalobce ohledně samotného pojmu „stabilizát“ a k hodnocení jeho nebezpečnosti v daném případě Nejvyšší správní soud konstatuje, že v souzené věci se kontrolní orgán nemohl povahou tohoto materiálu vůbec zabývat právě proto, že inspektorům nebylo umožněno předmětnou kontrolu provést. K uložení správní pokuty tedy došlo z důvodu porušení zákonné povinnosti součinnosti ze strany žalobce a za těchto okolností proto není možno správním rozhodnutím důvodně vytýkat, že dostatečně nedokládají, že by rozbory provedené na stavbě prováděné žalobcem dopadly srovnatelně jako rozbory stabilizátu využívaného na stavbách jiných. K výši uložené sankce Nejvyšší správní soud uvádí, že odpovídá zákonu, když za předmětný správní delikt zákon umožňuje uložit pokutu do výše 300 000 Kč (§ 39 odst. 1 zákona o odpadech). ČIŽP se tedy pohybovala zcela v intencích zákonného správního uvážení a v tomto rámci přihlédla k povaze předmětné stavby a použitých materiálů, a protože toto uvážení nikterak svévolně nepřekročila, soud neshledal důvod je jakkoliv zpochybňovat.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že žalovaný rozhodl na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a že jeho rozhodnutí odpovídá zákonu. Proto Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.), přičemž tak učinil se souhlasem účastníků řízení bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému – jak vyplývá ze spisového materiálu - náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. 1. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu